



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **O. M.**, zastoupené JUDr. Ing. Petrem Machálkem, Ph. D., advokátem se sídlem Palánky 1a, Vyškov, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem U Obecního domu 3, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 10 Ca 189/2004,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 10 Ca 189/2004, **se z r u š u j e** a věc se mu **v r a c í** k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 7. 2004, č. j. VS-142/RK/3-2003, kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „žalovaný“) ze dne 10. 3. 2004, č. j. VS-2848/53/2-2003, jímž nebylo podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, vyhověno stěžovatelčině žádosti o udělení státního občanství ČR.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka reaguje na odůvodnění napadeného usnesení, proti němuž připomíná, že udělením či neudělením státního občanství se rozhodně zakládají nebo závazně určují práva a povinnosti dotčené osoby, když udělením občanství by jistě došlo k založení nových práv, např. ve vztahu k zaměstnání či podnikání a s dopadem i do dalších oblastí života. Argumentace městského soudu, podle něž je rozhodnutí o neudělení státního občanství

rozhodnutím pouze z formálního hlediska, neurčuje však práva a povinnosti, by vedla k tomu, že by rozhodnutí o udělení státního občanství nebylo vyloučeno ze soudního přezkumu, zatímco rozhodnutí o jeho neudělení ano. V případě trvání na tomto neudržitelném přístupu shledává stěžovatelka důvody pro podání návrhu podle článku 95 odst. 2 Ústavy ČR na zrušení příslušné části s. ř. s., tedy patrně ustanovení § 65 s. ř. s. Toto ustanovení označuje stěžovatelka za rozporné s článkem 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, stejně jako s právem na soudní a jinou právní ochranu podle jejího článku 36 a podle článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (*pozn. soudu*: publ. pod. č. 209/1992 Sb.).

Řízení o udělení státního občanství je typicky správním řízením, v němž správní orgán vystupuje ve vrchnostenském postavení, jak plyne i z ustanovení § 10 odst. 4 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství, přičemž kladné rozhodnutí má konstitutivní povahu. I městský soud ostatně uznal, že se z formálního hlediska jedná o rozhodnutí, jakkoli už se stěžovatelka neztotožňuje s navazujícím názorem městského soudu, že na udělení státního občanství není subjektivní právo, a proto na něm stěžovatelka nemůže být ani zkrácena. Stěžovatelka zdůrazňuje, že nemá právní nárok na udělení státního občanství, má nicméně právní nárok na to, aby její žádost byla správním orgánem ve správním řízení zákonem stanoveným způsobem projednána a aby ve věci bylo rozhodnuto, a právě toto její právo bylo porušeno, protože se domáhá před tímto nezákonným rozhodnutím ochrany. Stěžovatelka přiznává, že před přijetím soudního řádu správního pozitivní právo podstatně zužovalo přezkumnou pravomoc soudu ve věci správních rozhodnutí, tato situace se však přijetím soudního řádu správního změnila. Stěžovatelka poukazuje také na to, že vyloučení ze soudního přezkumu některých rozhodnutí, která nejsou pouze dílčími rozhodnutími či informacemi, by založilo nejen vyloučení ochrany subjektivních veřejnoprávních práv, ale i nekontrolovatelnost orgánů výkoné moci, což je v rozporu s českým právním řádem. Přitom žádné správní rozhodování jistě nemůže být bezobsažné a vykazovat znaky nezákonnosti či státní svévole.

Stěžovatelka neupírá státu jeho svrchovanost a volnou úvahu o tom, zda cizinci státní občanství udělí, či nikoliv. I toto volné uvážení státní výsosti však podléhá zákonem stanovenému procesu, který musí být při výkonu státní moci dodržen. Stát nechť rozhodne o občanství jakkoliv, jeho rozhodnutí však musí být souladné se zákony a s ostatními právními předpisy a musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Stěžovatelka konečně konstatuje, že ustanovení § 70 písmeno a) až f) s. ř. s. napadené rozhodnutí ze soudního přezkumu nevyklučuje, neboť se ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství jedná o rozhodnutí; nejedná se zároveň o úkon předběžné povahy; ani o úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem; ani o úkon, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí ve smyslu § 70 písm. d) s. ř. s.; ani o úkon ve věci nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám; a konečně nejde ani o úkon, jehož přezkoumání vylučuje zvláštní zákon, neboť v takovém případě by se muselo jednat právě o zákon č. 40/1993 Sb.

Ze všech těchto důvodů stěžovatelka navrhuje napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rekapituluje argumentaci městského soudu i stěžovatelky. Zejména však připomíná, že podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. lze státní občanství udělit fyzické osobě, která splňuje vyjmenované zákonné podmínky.

Přitom klade žalovaný důraz právě na sloveso „lze“, z něž dovozuje, že i v případě splnění všech stanovených podmínek nemusí být žádosti o udělení státního občanství vyhověno. Nelze tedy tvrdit, že by při jejich splnění nebo prominutí z důvodů stanovených citovaným zákonem muselo být státní občanství uděleno a byl by na ně právní nárok. Ve skutečnosti toto splnění nebo prominutí nemá za následek vznik právního nároku na udělení státního občanství, je naopak pouze základním předpokladem k jeho udělení, když jsou posuzována i další hlediska, například míra integrace žadatele do české společnosti. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, navíc ukládá všem správním orgánům chránit zájmy státu a společnosti. Udělení státního občanství je výrazem svrchované státní suverenity, každý suverénní stát může stanovit podmínky, za nichž mohou cizinci získat jeho státní občanství, a samotné udělení je zcela ve sféře volného uvážení tohoto státu, i když cizinec splní všechny stanovené podmínky. Tento princip je nezpochybnitelný a mezinárodně uznávaný a byl uznáván i v minulosti, jak žalovaný dokládá i rozhodnutími prvorepublikového nejvyššího správního soudu a usnesením Ústavního soudu ČR ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99. Žalovaný dále dokládá vyloučení rozhodnutí o neudělení státního občanství ze soudního přezkumu i celou řadou rozhodnutí Městského soudu v Praze, kde byly žaloby proti tomuto typu rozhodnutí odmítnuty s poukazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. Žalovaný tak setrvává na názoru, že není základního práva, které by stát porušil tím, že cizinci své státní občanství neudělí, a není proto ani možné, aby stěžovatelka byla na takovém neexistujícím právu zkrácena, což je základní podmínkou soudního přezkumu správního aktu. Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany subjektivních práv, nikoli něčeho, co vůbec právem není, což je i případ stěžovatelky.

Žalovaný také připomíná, že není pravdou, že by byl možný soudní přezkum pouze u rozhodnutí o vyhovění žádosti o udělení státního občanství. V případě takových vyhovujících rozhodnutí je totiž vydána pouze listina o udělení státního občanství České republiky a správní rozhodnutí se vůbec nevydává, což soudní přezkum podle § 70 s. ř. s. zcela vylučuje.

Ke stěžovatelčinu poukazu na hrozbu toho, že mimo soudní přezkum by zůstaly i případné nezákonnosti v jeho rozhodování, žalovaný odkazuje na své vyjádření k žalobě, kde se vypořádal s námitkami stěžovatelky na svůj postup v konkrétním řízení. Z jeho rozhodnutí i ze správního spisu vyplývá, že při svém rozhodování použil v rámci diskrece pouze kritéria relevantní pro rozhodování o přijetí cizince do státního svazku.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby byla předmětná kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka podala dne 17. 7. 2003 žádost o udělení státního občanství ČR, kde žije spolu s matkou od roku 1996. V době podání této žádosti ukončila maturitou studium gymnázia a byla přijata ke studiu na vysoké škole. Českou republiku považovala podle této žádosti za svůj domov a na Ukrajinu se již nehodlala vrátit. V životopise přiloženém k této žádosti dále zdůraznila intenzitu svých osobních vazeb na české prostředí. K žádosti bylo posléze doplněno také potvrzení o tom, že nemá záznam v rejstříku trestů; dále potvrzení o tom, že pohovorem prokázala znalost českého jazyka; potvrzení Městského úřadu v Prostějově, který neměl námitek k udělení státního občanství stěžovatelce; doporučení kladného vyřízení stěžovatelčiny žádosti od Krajského úřadu Olomouckého kraje; obdobné doporučení od Policie ČR, oddělení cizinecké policie Prostějov; a konečně i prohlášení stěžovatelčiny matky o tom, že zajišťuje její výživu a bydlení.

Při ústním jednání konaném dne 1. 12. 2003 stěžovatelka mimo jiné uvedla, že na území ČR žije se svou matkou. Její otec, s nímž se matka rozvedla, přispívá na její výživu, kromě toho žije v ČR ještě několik dalších příslušníků rodiny matky i rodiny otce.

Řízení bylo přerušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 12. 2003, č. j. VS-2848/52/2-2003, a to za účelem vyžádání doplňujících informací od příslušných úřadů. Na toto přerušení řízení zareagovala stěžovatelka stanoviskem svého právního zástupce, kde uvedla, že ji toto přerušení překvapilo, neboť se domnívala, že zákonem stanovené podmínky pro udělení státního občanství bez dalšího splňuje. Považovala proto toto přerušení řízení za nezákonné, neboť nenastal žádný ze zákonných důvodů pro takový postup stanovených v § 29 tehdy účinného správního řádu. Nebylo proto možno přerušit řízení a tímto způsobem uměle prodloužit devadesátidenní lhůtu pro vydání správního rozhodnutí stanovenou v § 10 odst. 5 zákona č. 40/1993 Sb. Právní zástupce stěžovatelky žalovaného také upozornil, že jeho nezákonný postup umožňuje žádat o atrakci orgánem, který by jinak byl oprávněn rozhodnout o rozkladu, a že stěžovatelce vzniká zároveň právo domáhat se škody způsobené nesprávným úředním postupem, stejně jako soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu.

Žalovaný poté obdržel také informace o pobytu stěžovatelčina otce od Policie ČR, oddělení cizinecké policie Nový Jičín. Na základě všech těchto informací vydal dne 10. 3. 2004 výše označené rozhodnutí, kterým stěžovatelčině žádosti o udělení státního občanství nevyhověl. Zde žalovaný rekapituloval průběh správního řízení, zejména uvedl, že stěžovatelka pobývala na území ČR od 18. 6. 1997, kdy jí byl jako nezletilé společně s její matkou povolen dlouhodobý pobyt na adrese ve V., od podzimu 1997 pak měla ona a poté i její matka povolen trvalý pobyt v bydlíšti stěžovatelčina otce v N. J.. K těmto adresám žalovaný uvedl, že byly obě pouze formální a stěžovatelka se na nich fakticky nezdržovala, neboť od školního roku 1996/1997 do konce školního roku 1998/1999 bydlela v P., kde navštěvovala základní školu při Velvyslanectví Ruské federace v ČR. V únoru 1999 se s matkou přehlásily na adresu v Prostějově, kde stěžovatelka fakticky žila od začátku školního roku 1999/2000, kdy začala studovat gymnázium. Žalovaný po této rekapitulaci konstatoval, že stěžovatelka splňuje podmínky obsažené v § 7 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 40/1993 Sb., nesplňuje však podmínku obsaženou v písmeni e) tohoto ustanovení, neboť porušila povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území ČR, a to tím, že se po určitou část doby povoleného trvalého pobytu v ČR nezdržovala v místě trvalého pobytu a porušila tak pobytový režim cizince. Zároveň žalovaný neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by měl prominout splnění této podmínky, jak mu umožňuje § 11 odst. 4 citovaného zákona. Podmínku obsaženou v písmeni b) tohoto ustanovení stěžovatelka splnit nemohla, neboť jí žalovaný nevydal příslib udělení státního občanství, na jehož základě by si mohla obstarat doklad o pozbytí dosavadního státního občanství. Pokud by si navíc tento doklad obstarala bez příslibu udělení státního občanství ČR, zůstala by apatridou, když jí české státní občanství nebylo uděleno. Žalovaný závěrem připomněl, že stěžovatelce status cizinky s povoleným trvalým pobytem zcela zajišťuje její nejdůležitější životní potřeby, když jí český stát hradí vzdělání a zdravotní pojištění a může jí vyplácet i různé dávky státní sociální podpory.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka rozklad, kde zejména uvedla, že výrok rozhodnutí měl odkazovat spíše na § 10 než na § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. Dále namítala porušení § 47 odst. 5 správního řádu způsobené absencí uvedení funkce u osoby podepsané na rozhodnutí. Namítala také porušení § 33 odst. 2 a § 25 odst. 3 správního řádu.

Poukázala také na překvapující rychlost, s níž žalovaný rozhodl poté, co obdržel výše rekapitulovaný přípis stěžovatelčina právního zástupce. Zásadní námitku pak vznesla proti samotnému důvodu nevyhovění své žádosti. Z textu ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/1993 Sb. dovodila, že tam uvedené slovo „plní“ je třeba vztáhnout na aktuální skutečnosti, jak vyplývá z přítomného času slovesa uvedeného v nedokonavém vidu; a nikoli na plnění povinností od počátku pobytu na území ČR. Daného vědomého porušení povinností cizinců se pak stěžovatelka sotva mohla dopustit, když v době, kdy k němu mělo dojít, jí bylo teprve 13 let. Z toho, že žalovaný tuto skutečnost nezohlednil, ani z ní nedovodil možnost prominutí podmínky obsažené v § 7 odst. 1 písm. e) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství, stěžovatelka dovodila, že žalovaný rozhodoval zaujatě pod vlivem skutečnosti, že se nechala právně zastupovat a její právní zástupce napadl během řízení nezákonnost postupu žalovaného. Konečně vytkla žalovanému, že nepřihlédl k jejím intenzivním vazbám na ČR, které navíc vůbec nezjišťoval.

Tento rozklad zamítl ministr vnitra svým rozhodnutím ze dne 20. 7. 2004. Zde připomněl, že z ustanovení § 7 odst. 1 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství plyne i zmocnění k vydání zamítavého rozhodnutí ve věci, které bylo ve stěžovatelčině případě vydáno proto, že nesplňovala podmínky obsažené v písmenech b) a e) tohoto ustanovení. Neshledal porušení § 47 odst. 5 správního řádu, když odpovědnost za rozhodnutí nese vedoucí oddělení, u níž je uvedeno jméno i funkce, jakkoli rozhodnutí podepsala jiná zaměstnankyně. Ministr vnitra zmínil i nesrovnalosti v adresách bydliště stěžovatelky uvedených v různých dokumentech, přičemž při posuzování žádosti se hodnotí nejen stav věci v době jejího podání, ale po celou dobu pobytu žadatele o občanství na území ČR. Žalovaný navíc podle ministra vnitra správně přihlédl k tomu, že oba stěžovatelčini rodiče mají ukrajinské státní občanství, přičemž stěžovatelka jako studentka vysoké školy nevede život nezávislý na rodině. Na druhou stranu přiznal ministr vnitra pochybení orgánu prvního stupně při přerušení řízení, k němuž nebyl zákonný důvod. Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Závěrem připomněl, že na udělení státního občanství není právní nárok a jeho udělení se nachází ve sféře volného uvážení státu.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu, kde v zásadě zopakovala výtky obsažené již v rozkladu, tedy zejména protest proti chybějícímu uvedení funkce u osoby podepsané na rozhodnutí a proti porušení § 33 odst. 2 správního řádu. Dále zde uvedla, že pokud ministr vnitra zmínil zásadu jednotného státního občanství rodiny, měl přihlédnout zejména k tomu, že jsou její rodiče rozvedeni a ona žije u matky, která také žádá o české státní občanství, navíc je stěžovatelka ve věku, kdy závislost na rodičích ztrácí. Nesouhlasila také s tím, že ministr vnitra nově zmínil jako důvod neudělení státního občanství také nesplnění § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb., jakkoli orgán prvního stupně uváděl pouze nesplnění jeho písmene e), které navíc zpochybnila z obdobných důvodů jako ve výše rekapitulovaném rozkladu. Ministru vnitra také vytkla nejen, že v rozhodnutí o rozkladu nevyhověl této její argumentaci, ale že také nepřihlédl k jejímu trvalému a úzkému vztahu k ČR a k nízkému věku v době tvrzeného nesplnění povinností vyplývajících z právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území ČR.

Žalovaný zaslal k žalobě vyjádření, kde setrval na stanovisku, že na udělení státního občanství ČR není právní nárok, což zakládá nepřipustnost stěžovatelčiny žaloby, stejně jako na názoru, že stěžovatelka porušovala právní předpisy upravující pobyt cizinců na území ČR.

Tuto žalobu odmítl městský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. svým usnesením napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Městský

soud vyšel z ustanovení § 7 odst. 1 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. I přes některé novelizace tohoto zákona se podle městského soudu nic nezměnilo na jeho základní koncepci, zejména na tom, že na udělení státního občanství není právní nárok, neboť je výrazem státní suverenity a nachází se absolutně ve sféře volného uvážení státní výsosti, jakkoli zákonodárce z praktických důvodů vyjímá některé případy z individuálního rozhodování a stanoví zákonem, že určité skupiny cizích státních příslušníků nabývají státní občanství ČR již splněním zákonem stanovených podmínek. Tento přístup byl uznáván i v minulosti prvorepublikovou správní judikaturou, podle níž se dokonce připouštělo, že rozhodnutí o takové žádosti nemusí být vůbec ani odůvodňováno. Výčet podmínek obsažených v § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., jež musejí být žadatelem o státní občanství splněny, nemá ten právní význam, že by při jejich splnění či prominutí státní občanství muselo být uděleno. Není-li zde právní nárok na udělení státního občanství, není zde ani subjektivní právo stěžovatelky, na němž by mohla být zkrácena, což takové rozhodování vylučuje ze soudního přezkumu, jehož účelem je podle § 2 s. ř. s. právě ochrana veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. To se odráží i v § 65 odst. 1 s. ř. s., z něž plyne, že za rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Rozhodnutí žalovaného tak je sice formálně rozhodnutím, není však rozhodnutím zakládajícím žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., což jej podle § 70 písm. a) s. ř. s. vylučuje ze soudního přezkumu coby úkon správního orgánu, který není rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Rozhodující otázkou, na níž závisí důvodnost kasační stížnosti, je, zda proti rozhodnutí o nevyhovění žádosti o udělení státního občanství je přípustná žaloba ve správním soudnictví, či nikoli. Stěžovatelka předkládá na podporu pozitivní odpovědi na tuto otázku celou řadu výše shrnutých argumentů; žalovaný činí totéž k podpoře odpovědi opačné a zároveň zmiňuje rozsáhlou, zejména prvorepublikovou judikaturu trvající na stanovisku, že udělování státního občanství jako milosti prokazované státem cizinci je určeno neomezeným uvážením správního orgánu. V posouzení této zásadní otázky je nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu vázán závazným právním názorem rozšířeného senátu. Ten tuto otázku jednoznačně zodpověděl ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, kde se přiklonil k názoru, že *„žadatel o udělení státního občanství České republiky je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení.“* Tímto svým rozhodnutím se rozšířený senát postavil proti přístupu obsaženému v rozhodnutích prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, na něž odkazuje žalovaný, zároveň dal zapravdu právnímu názoru obsaženému již nyní v některých rozhodnutích z poslední doby, která Nejvyšší správní soud vydal ještě před tím, než byla jeho judikatura rozšířeným senátem do budoucna sjednocena – jedná se zejména o jeho rozsudek ze dne 9. 1. 2004, sp. zn. 7 A 31/2002, či o rozsudek ze dne 4. 9. 2003, sp. zn. 6 A 94/2002.

Ve svém rozhodnutí rozšířený senát poskytl odpověď i na argumenty, jež předkládají v nynějším řízení stěžovatelka a žalovaný. Vyvrátil tak zejména tvrzení, že by byl soudní přezkum těchto rozhodnutí vyloučen pouze proto, že rozhodnutí o neudělení státního občanství nemění nic na již existujících právech a povinnostech žadatele o něj, když shledal nesporným, že takové rozhodnutí, byť svým výsledkem nezakládá práva ani povinnosti,

přesto zasahuje do právní sféry žadatele o státní občanství: „Rozhodnutí o žádosti o udělení státního občanství – ať již kladné či záporné - se bezesporu právní sféry žadatele dotýká: pokud Ministerstvo vnitra jeho žádosti vyhová, založí tímto konstitutivním rozhodnutím státoobčanský právní vztah mezi žadatelem a státem, a tím i právní status žadatele jako státního občana České republiky; jestliže žádosti nevyhoví, odepře tím žadateli možnost být nositelem práv, která vyplývají pouze ze státoobčanského vztahu, tj. ústavou či zákony garantovanými subjektivními veřejnými právy, jež svědčí právě toliko občanům.“

Rozšířený senát tedy konstatoval, že rozhodnutí o neudělení státního občanství sice nezakládá – z povahy negativního rozhodování ve věci, kde by pozitivní rozhodnutí mělo konstitutivní účinky – subjektivní práva a povinnosti žadatele o státní občanství, přesto však zasahuje do jeho právní sféry. Zároveň ve vztahu k věci, jež byla předmětem jeho posuzování, shledal, že tento zásah do právní sféry dává smysl otázce, zda v daném případě byla porušena procesní práva žadatele o státní občanství, či nikoliv, neboť právě jejich porušení bylo v daném případě namítáno.

K zodpovězení tak zbývá otázka, zda kromě práv procesních jsou při rozhodování o udělování státního občanství ve hře i práva hmotná. V nyní posuzovaném případě, kde je tato otázka zásadní, dospívá Nejvyšší správní soud v návaznosti na dosud řečené k závěru, že ano.

K tomuto závěru jej vede v první řadě sám text předmětného ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb.:

*„Státní občanství České republiky lze na žádost udělit fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky:*

- a) má na území České republiky ke dni podání žádosti po dobu nejméně pěti let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje,*
- b) prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nebo prokáže, že pozbyla dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky,*
- c) nebyla v posledních pěti letech pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin,*
- d) prokáže znalost českého jazyka a*
- e) plní povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky, povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky.“*

Žalovaný svou konstrukci staví na jazykovém výkladu významu slovesa „lze“ na začátku tohoto ustanovení. Podle názoru zdejšího soudu – jak byl vyjádřen i v dosud zmiňované judikatuře – vyplývá z tohoto jazykového vyjádření právní normy fakt, že na udělení státního občanství nemá žadatel o ně právní nárok. Na stranu druhou z něj však nevyplývá, že by na ně neměl ani subjektivní právo. Tyto dva pojmy totiž není možno směšovat, ba právě v nyní posuzovaném případě a ve vazbě na nyní vykládané ustanovení vyvstává na povrch rozdíl mezi nimi. Zatímco se totiž subjektivní právo rovná určitému výslovnému dovolení zákonodárce, které je obsaženo v právu objektivním a je adresováno fyzické nebo právnické osobě; právní nárok představuje takové výslovné dovolení, kterého se za splnění podmínek uvedených v objektivním právu může subjekt práva skutečně domoci. Subjektivní právo tak představuje možnost subjektu práva právní cestou něco požadovat, právní nárok odráží jistotu, že za splnění stanovených podmínek musí být této žádosti vyhověno, představuje tedy vyšší kvalitu poskytnutou subjektivnímu právu. V objektivním

veřejném právu přitom může být jak subjektivní právo, tak právní nárok vyjádřen textově dvěma způsoby, v závislosti na tom, kdo je klíčovým subjektem, jehož chování je normou upravováno. Subjektivní veřejné právo tak může být vyjádřeno buď jako výslovné dovolení adresované subjektu práva požádat orgán veřejné moci o změnu práv a povinností, či o deklarování jejich stavu, nebo jako příkaz tomuto orgánu zabývat se takovou žádostí. Veřejnoprávní nárok pak může být vyjádřen buď jako výslovné povolení žádosti spojené s jistotou vyhovění této žádosti při splnění zákonem stanovených podmínek, nebo jako příkaz orgánu veřejné moci vyhovět žádosti, která tyto podmínky splní. Přitom to, zda je v právním předpise uveden jako adresát orgán veřejné moci, nebo fyzická nebo právnická osoba, není pro obsah normy podstatné, neboť příkaz určený jednomu je zásadně možno formulovat i jako povolení určené druhému při zachování identity právní normy takto vyjádřené.

Aplikujeme-li výše nastíněnou dichotomii mezi subjektivním právem a právním nárokem na nyní interpretované ustanovení, vidíme, že v něm vyjádřená norma představuje nejen svolení zákonodárce správnímu orgánu, aby za splnění určitých podmínek státní občanství udělil, ale zároveň příkaz, aby se takovou žádostí zabýval a splnění těchto podmínek posoudil. Je zde tedy zakotveno subjektivní právo na podání žádosti o udělení státního občanství. Přitom fakt, že splnění podmínek zde stanovených implikuje naději žadatele na udělení státního občanství, avšak nikoli právem vymahatelnou jistotu, svědčí o tom, že se nejedná o právní nárok, který je naopak zakotven například u získání státního občanství prohlášením podle § 6 citovaného zákona. Stěžovatelce, a obecně každému žadateli o státní občanství ČR, tak z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. vyplývá subjektivní právo na udělení státního občanství, z čehož sice neplyne právo na vyhovění její žádosti, plyne z něj však povinnost správního orgánu, tedy žalovaného, vést řádné správní řízení o žádosti splňující zákonem stanovené podmínky. Na tom jistě nic nemění ani fakt, že se nejedná o základní právo chráněné normami ústavní síly, jak upozorňuje žalovaný, ale o subjektivní právo plynoucí z obvyklého zákona, tedy ze zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. V tomto správním řízení přitom musejí být dodržována žadatelova procesní práva, což zdůraznil i rozšířený senát; státní orgán musí při svém rozhodování postupovat v rámci zákona, jak plyne z obecného ústavního příkazu zakotveného v článku 2 odst. 3 Ústavy a jak po tom volá i stěžovatelka ve své kasační stížnosti; musí se vyvarovat diskriminace a libovůle, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil např. ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005 (publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS); a celkově musí dodržovat příkazy, které pro něj plynou z jeho zahrnutí do mechanismu veřejné správy v moderním demokratickém, ústavním a právním státě. Tento závěr je navíc v souladu s obecnou úvahou, že subjektivní práva procesní a práva hmotná nelze neodlučitelně odpojovat a zvažovat jako skutečnosti striktně oddělené, když takové oddělování neodpovídá nejen současné právní nauce, ale zejména neodráží reálnou spjatost hmotných a procesních práv.

Na existenci subjektivního práva, byť ne nároku, na udělení státního občanství přitom nic nemění ani fakt správního uvážení, jež je žalovanému v jeho rozhodování ustanovením § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. poskytnuto. I v tomto bodě lze ostatně odkázat na opakovaně citované rozhodnutí rozšířeného senátu: „*To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, které mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. ... Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich*

*lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.“*

Stav, kdy zákonodárce svěří správnímu orgánu rozhodování o subjektivních právech osob a zároveň mu textem zákona ponechá velmi široké správní uvážení, přitom nenacházíme v českém právním řádu pouze ve vztahu k udělování státního občanství. Setkáváme se s ním i v jiných oblastech a typickým je právě tam, kde žadatel nemá nárok na kladné vyřízení své žádosti, a zejména tam, kde správní orgán rozhoduje o poskytnutí dobrodiní, jež by archaický právní jazyk označil za „milost státu“. Příkladem může posloužit institut humanitárního azylu, k němuž zdejší soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 47/2003, kde se také přiklonil k tomu, že jakkoliv je jeho udělování určováno správním uvážením, nevylučuje to zcela soudní přezkum: „*V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kriteria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.*“

Poskytování takových „milostí státu“ a fakt, že se jedná o rozhodování, které je výrazem svrchované státní suverenity, jak připomíná žalovaný, totiž neznamená, že by se jednalo o „milost“ rozhodujícího státního orgánu a že by bylo odrazem jeho vlastní neomezené suverenity a volnosti, jak ostatně správně připomíná v kasační stížnosti i stěžovatelka. Stát totiž suverenitu, jež mu při udělování jeho státního občanství (a obdobně např. i při udělování humanitárního azylu) cizincům plně náleží, přenesl na státní orgán, jemuž rozhodování o této věci svěřil, pouze v limitech omezení, která zakotvil do jiných výronů své suverenity: do Ústavy a Listiny základních práv a svobod, v nichž ústavodárce zavázal své orgány k dodržování tam obsažených lidských práv, stejně jako principů vyplývajících z charakteristiky ČR jako moderního demokratického, ústavního a právního státu; do souhlasu s mezinárodními smlouvami zaručujícími lidská práva – ve vztahu k subjektivnímu právu některých skupin osob na státní občanství je tak ČR vázána např. Úmluvou o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 (publ. pod č. 43/2002 Sb. m. s.), Úmluvou o státním občanství vdaných žen z roku 1957 (publ. pod č. 72/1962 Sb.), Úmluvou o právech dítěte z roku 1989 (publ. pod č. 104/1991 Sb.), či konečně Evropskou úmluvou o státním občanství z roku 1997 (publ. pod č. 76/2004 Sb. m. s.); a v neposlední řadě do zákonů, v daném případě zejména do zákona o nabývání a pozbývání státního občanství a do správního řádu, ať už se jedná o správní řád publikovaný pod č. 71/1967 Sb., účinný v době rozhodování žalovaného, nebo o správní řád vydaný pod č. 500/2004 Sb., účinný nyní.

Žalovaný tak musí žádost o udělení státního občanství posoudit nejen pohledem jediného ustanovení zákona, podle nějž rozhoduje a jež mu zdánlivě svěruje ničím neomezovanou úvahu o tom, komu státní občanství neudělí, byť i splnil všechny zákonem požadované podmínky, ale pohledem celého komplexu omezení, jež na sebe uložil stát, jehož je tento orgán součástí. Žalovaný tak zejména nesmí z textu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o nabývání a pozbývání státního občanství dovozovat, že k podmínkám zde uvedeným může připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené, jak by vyplývalo z absolutizace významu slovesa „lze“. Takové volné rozšiřování podmínek udělení státního občanství úvahou správního orgánu nad rámec zákona by právě bylo libovůlí. Ani při výkladu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. proto není možno považovat výčet pěti podmínek za pouze demonstrativní, umožňující jejich rozšíření na základě volné úvahy žalovaného; naopak se jedná o výčet taxativní, rozšiřitelný jedinečně na základě jiného výslovného zákonného ustanovení, za jaké lze považovat např. zohlednění bezpečnostních zájmů státu, které je žalovanému uloženo v § 10 odst. 3 předmětného zákona. Opak, tedy volné rozšiřování tohoto výčtu podmínek úvahou správního orgánu, by byl v daném případě o to nevhodnější, že je žalovanému svěřeno správní uvážení již u posuzování splnění některých z podmínek zákonem stanovených, konkrétně v jeho § 7 odst. 1 písm. e) a v § 10 odst. 3. Pokud by bylo správní uvážení při posuzování těchto dvou hledisek dále kombinováno s volností při stanovení podmínek dalších, byl by tím žalovanému umožněn čirý rozhodovací voluntarismus, nesouladný s pojmem racionální a dobré správy. Má-li tak být nalezen výklad ustanovení § 7 odst. 1 předmětného zákona souladný zejména s ústavními omezeními kladenými obecně na veřejnou moc, je třeba konstatovat, že slovesem „lze“ v úvodu tohoto ustanovení není rozhodujícím správnímu orgánu svěřena ničím neomezovaná volná úvaha o tom, zda udělí či neudělí státní občanství žadateli splňujícím všechny podmínky v tomto ustanovení obsažené, ale že je mu umožněno toliko zohlednit jiné podmínky výslovně stanovené zákonem, typicky zohlednit bezpečnostní zájem státu podle § 10 odst. 3 tohoto zákona. Žalovaný tedy nesmí svou úvahou libovolně rozšiřovat nad rámec zákona množinu podmínek požadovaných k udělení státního občanství.

Stejně tak však nesmí libovůle existovat ani při posuzování splnění těch podmínek, které v zákoně výslovně stanoveny jsou. I při jejich posuzování je totiž žalovaný vázán obecnými ústavními principy a hodnotami, jako jsou zejména proporcionalita, rovnost, důstojnost, legitimní očekávání účastníků, právní jistota, předvídatelnost apod. V tomto směru se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se standardním výkladem proporcionality, který – pojímán v širším smyslu jako obecný zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod - v sobě obsahuje tři dílčí principy: způsobilost a vhodnost (*Geeignetheit*) dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; princip potřeby (*Erforderlichkeit*), podle něhož je povoleno použití toliko nejšetnějšího z více možných prostředků a princip přiměřenosti (*Angemessenheit*) v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli (z odborné literatury viz např. K. Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat*, Mohr Siebeck, 1977, str. 234 a násl., Piero/Schlink, *Staatsrecht II – Grundrechte*, 8. vyd., Heidelberg, 1992, str. 74 a násl.; z judikatury německého Spolkového ústavního soudu namátkově viz BVerfGE 72/200, 257, BVerfGE 45/142, 173; z judikatury Ústavního soudu ČR viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02, *Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 27, str. 177 a násl. nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/96, tamtéž, sv. 6, str. 213 a násl.).

Z toho v projednávané věci zejména plyne, že ve vztahu k podmínce obsažené v písmeni e) interpretovaného ustanovení, jehož nesprávný výklad namítala stěžovatelka ve své žalobě, nelze požadavek plnění povinností vyplývajících z ustanovení zvláštního

právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky absolutizovat způsobem, který by byl rozporný se smyslem tohoto ustanovení, např. zcela abstrahovat od závažnosti případného porušení tohoto zvláštního právního předpisu a od okolností podstatných pro zhodnocení této závažnosti, či vůbec upustit při úvaze od zohlednění zásady proporcionality. Takový přístup by ostatně protirečnil i názorům zakotveným v judikatuře Ústavního soudu, jenž např. ve vztahu k obdobně formulovanému ustanovení dříve platného zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky (*pozn. soudu*: tento předpis byl zrušen s účinností od 1. 1. 2000 zákonem č. 326/1996 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), uvedl ve svém nálezu ze dne 29. 3. 1999, sp. zn. IV. ÚS 311/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 13, nález č. 46, str. 329 a násl.): „*Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., ve znění účinném před vyhlášením nálezu Ústavního soudu č. 159/1998 Sb., připouštělo rozhodnutí o zákazu pobytu při každém "porušení povinnosti", takže nerozlišovalo skutečně závažná porušení právního řádu České republiky od porušení ostatních, která lze označit za méně společensky nebezpečná. Mimo jiné i z těchto důvodů Ústavní soud uvedeně ustanovení zrušil pro jeho rozpor s čl. 1 Ústavy a čl. 14 odst. 1 v souvislosti s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Také ve věci stěžovatele nebylo proto možno závěry pléna Ústavního soudu v uvedeném nálezu pominout, zejména když právě v případě stěžovatele nabývají na významu úvahy, týkající se principu přiměřenosti v právu, a to v souvislosti s uvážením intenzity porušení právních předpisů stěžovatelem.*“ Ve svém nálezu ze dne 22. 10. 1998, sp. zn. III. ÚS 153/97 (Sb. n. u. US, svazek č. 12, nález č. 128, str. 227 a násl.) pak k tomuto tématu ve vztahu k výkladu téhož předpisu doplnil: „*Jedním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně základních práv a svobod na straně druhé proto musí vycházet z výše uvedeného principu.*“

Výše provedené úvahy lze shrnout konstatováním, že v řízení o udělení státního občanství cizinci je rozhodováno o subjektivním veřejném právu žadatele, jakkoli není právní nárok na vyhovění této žádosti, a tomuto subjektivnímu veřejnému právu tak svědčí ochrana poskytovaná soudy ve správním soudnictví zaručená ustanovením § 2 s. ř. s., neboť výsledkem tohoto správního rozhodování je rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost založená na takovém tvrzení je proto důvodná, neboť Městský soud v Praze měl stěžovatelčinu žalobu věcně projednat coby přípustnou. Jeho usnesení, jímž ji naopak odmítl, je proto nezákonné a Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než je ke kasační stížnosti stěžovatelky zrušit a věc vrátit městskému soudu k novému řízení. V něm bude městský soud, jsa vázán právním názorem obsaženým v tomto rozsudku podle § 110 odst. 3 s. ř. s., povinen žalobu věcně projednat ve světle žalobních bodů. Zejména tedy posoudí, zda v přezkoumávaném správním řízení nedošlo k porušení procesních práv stěžovatelky a zda se žalovaný nedopustil libovůle, ať už by byla způsobena tím, že libovolně rozšířil výčet důvodů, pro něž občanství nelze udělit, respektive přihlížel při posuzování stěžovatelčiny žádosti k jiným okolnostem, než mu ukládá zákon; nebo tím, že chybně a v rozporu s principem proporcionality posoudil splnění těch podmínek, jež v § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. obsaženy jsou, konkrétně tedy podmínky obsažené v § 7 odst. 1 písm. e) tohoto zákona.

Za situace, kdy zdejší soud nejprve svým rozšířeným senátem a nyní i v právě posuzované věci potvrdil, že rozhodnutí o neudělení státního občanství je přezkoumatelné soudy ve výše naznačeném rozsahu, již přitom není důvod reflektovat na stěžovatelčin požadavek na podání návrhu na zrušení § 65 s. ř. s. pro protiústavnost, neboť postupem

zdejšího soudu byla dána přednost ústavně konformnímu výkladu tohoto ustanovení před úvahami o jeho zrušení. Takový postup je přitom plně souladný s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, který např. ve svém nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (publ. pod č. 63/1997 Sb.), uvedl: „*Je nutno rozlišovat případy, v kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní interpretací a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení.*“

Nejvyšší správní soud tedy shledal, že napadené usnesení je nezákonné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. května 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu